



Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

Asunto: Plan de ordenación de recursos humanos – derogación programa ayuda e incentivación a la jubilación anticipada

Expte.: 4478/2023

Referencia: Recursos Humanos

EDICTO

D. EDUARDO JOSE CASTILLO JIMENEZ, CONCEJAL DELEGADO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TURISMO, COMERCIO Y RECURSOS HUMANOS

HACER SABER: Que en la sesión ordinaria celebrada por la Junta de Gobierno Local el día veinticuatro de febrero de 2023, ha adoptado entre otros acuerdos, el que literalmente dice:

“En relación al “Programa de Ayuda Social e Incentivación a la jubilación” el Subdirector General de Recursos Humanos conformado por el Coordinador General de Contratación, Recursos Humanos, y Gobierno Abierto, ha informado:

“1º. Por acuerdo de Junta de Gobierno Local de 10 de mayo de 2019 se aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Granada para el periodo 2018-2023, incluyendo tres medidas:

- Puesta en marcha de un sistema de carrera profesional horizontal.
- Desarrollo de un programa específico de promoción interna.
- Programa de ayuda social e incentivación a la jubilación – racionalización de la plantilla municipal como consecuencia de esta. Periodo 2019-2029.

2º. El debate sobre la legalidad de los premios a la jubilación anticipada, esto es, su incentivación dentro del marco del régimen general de la seguridad social, a partir de los 63 años, dejando al margen a los colectivos de policía local y de extinción de incendios, por tener un régimen especial de jubilación; es antiguo. Existen numerosas sentencias al respecto siempre contrarias al establecimiento de tales “premios”. Por ejemplo la 20 de marzo de 2018 del TS, recurso 2747/2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 459/2018.

Esta y otras anteriores admite la posibilidad de negociación colectiva conforme al art. el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público de cuestiones relacionadas con las clases pasivas o con los funcionarios jubilados, indicando *“es igualmente verdad que toda medida asistencial puede comportar costes económicos y que eso no significa que deban ser consideradas todas retribuciones.”*

Esto abrió la puerta a que dentro del programa acción social se incluyera de forma específica esta “ayuda social”, que no tenía la consideración de “retribución” como tal.

3º. Sin embargo, esta duda ha quedado resuelta en tres sentencias del pasado 2022, que se citan a a continuación que en términos generales además de ratificar la anterior citada, entre otras, han establecido que *“... aunque dicho precepto se ubica en el Capítulo IV cuya rúbrica es “acción social”, lo cierto es que de lo convenido se deduce, conforme a lo dicho por esta Sala en la sentencia antes glosada, que no compensa una circunstancia sobrevenida propia de las que se atienden acudiendo a medidas asistenciales en el sentido antes expuesto, sino que se vincula el premio o recompensa a un “hecho natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico del Ayuntamiento sino común a toda la función pública, una gratificación”.*”

Y continúan: *“... El problema de fondo que late en este recurso de casación ha sido ya resuelto por esta Sala en una pluralidad de sentencias, incluida la citada en la sentencia de primera instancia. Es criterio jurisprudencial claramente establecido que las gratificaciones -cualquiera que sea su denominación en cada caso- por jubilación anticipada previstas en acuerdos de entidades locales tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo pueden considerarse ajustadas a Derecho en la medida en que tengan fundamento en*





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local. Dado que en los casos resueltos hasta la fecha no se había identificado ninguna norma de cobertura, la conclusión fue que dichos acuerdos de las entidades locales eran inválidos.

A este mismo criterio debe ahora estarse, pues en este caso no se aprecia ninguna diferencia relevante. En este orden de consideraciones, debe señalarse que la arriba mencionada disposición adicional 21ª de la Ley 30/1984, aun previendo medidas de incentiación de la jubilación anticipada, no hizo una regulación precisa para el supuesto de que dichas medidas tuvieran carácter retributivo y, por ello, no satisface la exigencia de que las gratificaciones por jubilación anticipada tengan cobertura en una norma legal de alcance general.”

- Sentencia 682/2022, de 7 de junio, Recurso de Casación núm. 2258/2021.
- Sentencia 421/2022, de 5 de abril, Recurso de Casación núm. 850/2021.
- Sentencia 344/2022, de 16 de marzo Recurso de Casación núm. 4444/2020.

4º. Ha sido la Federación Española de Municipios y Provincias la que ha emitido informe a través de su Dirección General de Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial, con fecha 11 de octubre de 2022, sobre “... la legalidad de los incentivos, premios o gratificaciones por jubilación anticipada reconocidas a favor de los funcionarios locales en los Acuerdos de determinación de sus condiciones de trabajo”, la que ha resuelto el fondo del asunto, transcribiendo a continuación dicho informe:

“II.- NORMATIVA APLICABLE.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL, en adelante).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP, en adelante).
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

Y demás de concordante aplicación

II.- JURISPRUDENCIA ESTUDIADA.

- TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª:
- Sentencia 682/2022, de 7 de junio, Recurso de Casación núm. 2258/2021.
- Sentencia 421/2022, de 5 de abril, Recurso de Casación núm. 850/2021.
- Sentencia 344/2022, de 16 de marzo Recurso de Casación núm. 4444/2020.
- Sentencia 1183/2021, de 29 de septiembre Recurso de Casación núm. 698/2020.
- Sentencia 347/2019, de 14 de marzo Recurso de Casación núm. 2717/2016.
- Sentencia 459/2018, de 20 de marzo Recurso de Casación núm. 2747/2015.
- TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª:
- Sentencia de 20 de diciembre de 2013, Recurso de Casación núm. 7064/2010.
- Sentencia de 9 de septiembre de 2010, Recurso de Casación núm. 3565/2007.
- Sentencia de 18 de enero de 2010, Recurso de Casación núm. 4228/2006.
- Sentencia de 12 de febrero de 2008, Recurso de Casación núm. 4339/2003.
- Sentencia de 28 de julio del 2006 - Recurso de Casación núm. 4012/2000.





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

III.1. Sobre el régimen retributivo de los funcionarios al servicio de las Administraciones locales.

El régimen retributivo específico de los funcionarios al servicio de las Administraciones Locales viene establecido en los artículos 93 de la LBRL y 153 del TRRL, así como en el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.

Según el artículo 93 de la LBRL:

1. Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública.
2. Las retribuciones complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado.
3. Las Corporaciones locales reflejarán anualmente en sus presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Y el artículo 153 del TRRL establece:

1. Los funcionarios de Administración local sólo serán remunerados por las Corporaciones respectivas, por los conceptos establecidos en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (hoy arts. 22 y ss. del TREBEP I).
2. En su virtud, no podrán participar en la distribución de fondos de ninguna clase ni percibir remuneraciones distintas a las comprendidas en dicha Ley ni, incluso, por confección de proyectos, o dirección o inspección de obras, o presupuestos, asesorías o emisión de dictámenes e informes. Las cantidades procedentes de los indicados fondos se incluirán en el presupuesto de ingresos de las Corporaciones.
3. La estructura, criterios de valoración objetiva, en su caso, y cuantías de las diversas retribuciones de los funcionarios de Administración local, se regirán por lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Ambos artículos se remiten a la normativa básica estatal en materia de función pública que en la actualidad está recogida en el TREBEP. Más concretamente, por lo que a las retribuciones de los funcionarios se refiere, en el Capítulo III de su Título III (arts. 21 a 30).

Así, el artículo 22 del TREBEP clasifica las retribuciones de los funcionarios en básicas y complementarias, siendo las primeras "las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo" (sueldo y trienios, art. 23) y las segundas "las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario"

Además de las retribuciones básicas y complementarias, el TREBEP incluye entre los derechos retributivos de los funcionarios las indemnizaciones por razón del servicio (art. 28) y las retribuciones diferidas - aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación- (art. 29).





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

Y, según el mencionado artículo 22, los funcionarios públicos no podrán percibir participación en tributos o en cualquier otro ingreso de las Administraciones Públicas como contraprestación de cualquier servicio, participación o premio en multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los servicios.

Como hemos dicho, el régimen retributivo de los funcionarios al servicio de las Administraciones Locales se completa con el Real Decreto 861/1986, cuyo artículo primero delimita tanto en positivo como en negativo los conceptos retributivos por los que pueden ser remunerados dichos funcionarios:

- “sólo podrán ser remunerados por los conceptos retributivos establecidos en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto”
- “no podrán percibir participación alguna de los tributos, comisiones u otros ingresos de cualquier naturaleza que correspondan a la Administración o cualquier poder público como contraprestación de cualquier servicio o jurisdicción, ni participación o premio en multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los mismos, ni retribuciones o contraprestaciones distintas a las determinadas en los artículos siguientes por ningún otro concepto, ni siquiera por confección de proyectos, dirección o inspección de obras o presupuestos, asesorías o emisión de dictámenes o informes, y ello sin perjuicio de lo que resulte de la aplicación del sistema de incompatibilidades.”

Y en los artículos siguientes (2 a 7) define y delimita cada uno de esos conceptos retributivos: las retribuciones básicas (sueldo y trienios) cuya cuantía será la que se fije en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año correspondiente; y las complementarias (complementos de destino, específico y de productividad y gratificaciones).

Finalmente, el artículo 8 contempla, por un lado, un complemento específico especial para los funcionarios que desempeñen sus tareas al servicio de agrupaciones para sostenimiento de funcionarios en común (un 15 % de la cuantía del complemento de destino asignado al puesto de trabajo, por cada uno de los Ayuntamientos agrupados, sin que pueda exceder del 60 %) y, por otro, las indemnizaciones por razón del servicio o por residencia en territorio nacional, que serán las mismas que correspondan al personal al servicio de la Administración del Estado sin que, en ningún caso, tengan derecho a percibir indemnización por casa-habitación.

De lo dicho hasta ahora podemos concluir que los funcionarios al servicio de las Administraciones Locales no pueden percibir otras retribuciones que las establecidas en el Capítulo II del Título I del TREBEP y sin que pueda acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

III.2. Sobre el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos.

El artículo 31 del TREBEP reconoce derecho de los empleados públicos a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo.

No obstante, este derecho, por un lado, se sujeta a “los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia” (art. 33.1 TREBEP) y, por otro, se limita su alcance a determinadas materias (art. 37.1 TREBEP) a saber:

- a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas.
- b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.
- c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.
- d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

- e) Los planes de Previsión Social Complementaria.
- f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.
- g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
- h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
- i) Los criterios generales de acción social.
- j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.
- k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley.
- l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.
- m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Según el art. 38 del TREBEP ese derecho se plasma en los Pactos y Acuerdos que, en el seno de las Mesas de Negociación correspondientes, los representantes de las Administraciones Públicas pueden concertar con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones.

Dichos Acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas. Para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos. Cuando tales Acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de gobierno, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente. Si los Acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a reserva de ley que, en consecuencia, sólo pueden ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, su contenido carecerá de eficacia directa.

En consecuencia, el contenido del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos viene limitado a las materias establecidas en el artículo 37 del TREBEP y en ningún caso alcanza a materias sometidas a reserva de Ley, deviniendo ineficaces los acuerdos que puedan alcanzarse sobre estas de materias.

Por lo que se refiere a las retribuciones de los funcionarios públicos, tanto su incremento anual como su estructura son materias sujeta a reserva de Ley (arts. 21 ss. del TREBEP). En relación con ellas, la negociación colectiva sólo puede versar sobre la aplicación del incremento establecido en la Ley correspondiente y sobre la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias, sin que, por lo que a estas últimas se refiere se pueda alterar los conceptos retributivos fijados por la Ley.

III.3. Sobre la naturaleza jurídica de los incentivos, premios o gratificaciones por jubilación anticipada.

La naturaleza jurídica de los incentivos, premios o gratificaciones por jubilación anticipada, establecidos en los Acuerdos para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios es determinante para decidir sobre la validez o no de tales previsiones.

Si se trata de retribuciones, tales premio deberían responder a alguno de los conceptos establecidos legalmente (retribuciones básicas o complementarias) para que pudieran ser establecidos en dichos Acuerdos.

Si no se trata de retribuciones, sino que los mismos obedecen a la acción asistencial que las Administraciones pueden dispensar a sus funcionarios, su establecimiento tendría cabida en las materias objeto de negociación colectiva y, por tanto, podrían establecerse en dichos Acuerdos - letras g) e i) del art. 37.1 del TREBEP.





Ayuntamiento de Granada DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

Sobre esta cuestión, se ha pronunciado de forma casi unánime el Tribunal Supremo, considerando que dichos incentivos, permisos o gratificaciones no son medidas asistenciales, sino que se trata de remuneraciones.

Ya desde las primeras sentencias el Tribunal Supremo ha venido manteniendo tal consideración.

Así, la Sentencias de 12 de febrero de 2008 -Recurso de Casación núm. 4339/2003- en su FJ SÉPTIMO:

Por lo que hace a los arts. 43 a 45 del Acuerdo regulador, que establece -el 43- una ayuda asistencial económica a los trabajadores que pasen a una situación de incapacidad temporal, al inicio del expediente oportuno para declarar la incapacidad permanente total o absoluta, o determinados premios a la eficacia y rendimiento en el servicio -art. 44-, o premios por jubilación -art. 45- ha de decirse lo siguiente: en relación a las ayudas económicas a los incapacitados, es de aplicación al caso lo que se ha dicho en el fundamento anterior sobre el art. 41 del Acuerdo. Y en lo relativo a los premios por eficacia en el servicio y prejubilación, esta Sala hace suyas, en esencia las consideraciones que sobre estos particulares se hacen en la sentencia impugnada, acerca de que los premios por rendimiento y eficacia en el servicio, no son un complemento retributivo equiparable al de productividad, si se considera la definición de éste, contenida en el art. 5º del RD 861/1984 para los funcionarios locales, definición que después de vincular el complemento al especial rendimiento o actividad extraordinaria, interés o iniciativa, añade que la apreciación de la productividad ha de realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo. Lo que exige la vinculación inmediata al cumplimiento, que varía con el tiempo, de los indicados objetivos, que no tienen tan dilatada vigencia como la que se fija por el acuerdo. En resumen los premios citados son retribuciones funcionariales que no se ajustan a la determinación del art. 93 de la LBRL.

La Sentencia de 18 de enero de 2010 -Recurso de Casación núm. 4228/2006- en su FJ SEXTO:

(...)

4º) El incentivo a la jubilación anticipada del artículo 49 del acuerdo es contrario a las disposiciones legales y reglamentarias indicadas por la sentencia.2

(...)

Y la Sentencia de 9 de septiembre de 2010 - Recurso de Casación núm. 3565/2007- en su FJ NOVENO:

El artículo 32 establece premios por jubilación voluntaria con arreglo a la siguiente escala: con 63 años de edad y 30 de antigüedad: 350.000 pesetas; con 62 años de edad y 30 de antigüedad: 400.000 pesetas; con 61 años de edad y 30 de antigüedad: 450.000 pesetas y con 60 años de edad y 30 años de antigüedad: 500.000 pesetas.

Dichos premios infringen la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 781/86 y la disposición final segunda de la Ley 7/85 y no se puede amparar en el artículo 34 de la Ley 30/84 porque no atienden a los supuestos que se contemplan en el precepto ya que no son retribuciones contempladas en la regulación legal, como contempla la STS de 18 de enero de (cas. 4228/06) y como subraya la STS de 12 de febrero de 2008 (cas. 4339/2003) no son un complemento retributivo definido en el artículo 5º del Real Decreto 861/843 y no se ajustan a las determinaciones del artículo 83 de la Ley 7/85 LBRL, por lo que procede su anulación.

De otra parte, se sitúan las sentencias que consideran estas medidas como asistenciales, que no retribuyen la prestación de servicios, sino que prestan auxilio a los funcionarios ante determinadas situaciones de necesidad. Para estas sentencias estas medidas asistenciales pueden ser objeto de negociación colectiva con los funcionarios.

Así la Sentencia de 28 de julio del 2006 - Recurso de Casación núm. 4012/2000-, en su FJ DÉCIMO:





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

El artículo 48 del Acuerdo funcional regula la Jubilación voluntaria incentivada y lo hace mediante la previsión de una cantidad variable, fijada en función del tiempo que le falte al funcionario para alcanzar la edad de 65 años, que se entregará a quienes decidan jubilarse voluntariamente entre los 60 y 65 años de edad.

En este caso la impugnación es igualmente infundada porque tampoco cabe hablar de retribución (por esa razón que se viene repitiendo) y porque, como recuerda la Excm. Diputación, la Disposición Adicional Vigésimoprimera de la Ley 30/1984 habilita a las Corporaciones locales para establecer incentivos a la jubilación anticipada como sistema de racionalización de sus recursos humanos.

Y la Sentencia de 20 de diciembre del 2013 - Recurso de Casación núm. 7064/2010- FJ NOVENO:

1.- La posibilidad de incluir entre las materias negociables cuestiones referidas a los funcionarios jubilados está admitida en el artículo 37.1.g) de la Ley 7/29975 (EBEP) ya que permite la negociación sobre criterios generales para la determinación pensiones de clases pasivas, y también la admitía el artículo 32.f) de la Ley 9/1987, de 12 de junio6. (...).

2.- Toda medida de acción social, como lo son las previstas en los artículos 27, 28, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58 y 607 del Acuerdo sobre Personal Funcionario impugnados por el Abogado del Estado, tiene un coste económico, pero ello no conlleva la necesidad de considerarlas retribuciones porque su razón de ser y su régimen de devengo es muy diferente.

Las retribuciones son la contraprestación directa del trabajo profesional desarrollado, y se devengan por la totalidad de los empleados públicos con regularidad periódica en un mismo importe; mientras que las medidas de acción social no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad. La propia regulación tributaria en materia de IRPF viene a admitir la diferencia entre una y otras, pues si bien señala que los rendimientos del trabajo son un componente de la renta gravada, dentro de ese concepto genérico separa lo que son propiamente retribuciones (sueldos y salarios) y lo que constituyen otras clases de devengos económicos o prestaciones provenientes del trabajo. Y hay una última razón nada desdeñable: toda medida de acción social tiene un coste económico, como ya se ha adelantado, por lo que equipararla con las retribuciones comportaría vaciar de contenido esta diferenciada materia negociable que señala la ley.

No obstante, las tesis mantenidas en estas dos sentencias, fue abandonada por el Tribunal Supremo que, en su Sentencia 459/2018, de 20 de marzo -Recurso de Casación núm. 2747/2015- vuelve a considerar que los incentivos, premio o gratificaciones a la jubilación voluntaria son retribuciones y no medidas de acción social.

En el FJ CUARTO de esa sentencia se justifica ese cambio de criterio de la forma siguiente:

El juicio de la Sala. Los premios de jubilación previstos por el Acuerdo de 26 de abril de 2011 son remuneraciones.

El escrito de oposición del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos alude a la sentencia de la Sección Séptima de esta Sala de 20 de diciembre de 2013, dictada en el recurso de casación 7064/2010 pues ve en ella la confirmación de la conformidad a Derecho del pronunciamiento al que llega la Sala de Santa Cruz de Tenerife sobre los premios de jubilación contemplados por los artículos 21 y 22 del Acuerdo de 26 de abril de 2011.

Pues bien, esa sentencia del Tribunal Supremo, que la de instancia no menciona, pero sí la que ésta sigue, o sea, la dictada en el recurso n.º 120/2014 el 29 de diciembre de 2014, ciertamente admite la posibilidad de negociar cuestiones referidas a los funcionarios jubilados a la vista del artículo 37.1 g) del Estatuto Básico del Empleado Público. También señala que, si bien toda medida de acción social tiene un coste económico, esa circunstancia no significa que deban todas ser consideradas retribuciones ya que su justificación y su régimen de devengo son





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

muy diferentes. Dice que no cabe atribuir a estos desembolsos la consideración de "retribuciones" pues se trata de medidas asistenciales que "no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad".

Asimismo, en esa sentencia se observa que «La propia regulación tributaria en materia de IRPF viene a admitir la diferencia entre una y otras, pues si bien señala que los rendimientos del trabajo son un componente de la renta gravada, dentro de ese concepto genérico separa lo que son propiamente retribuciones (sueldos y salarios) y lo que constituyen otras clases de devengos económicos o prestaciones provenientes del trabajo. Y hay una última razón nada desdeñable: toda medida de acción social tiene un coste económico, como ya se ha adelantado, por lo que equipararla con las retribuciones comportaría vaciar de contenido esta diferenciada materia negociable que señala la ley».

Ahora bien, en esta ocasión la Sección Séptima de esta Sala se pronunció en los términos que acabamos de recordar sobre diversas medidas, de muy diferente naturaleza. Una era la ayuda a la jubilación anticipada pero no hace una consideración separada para ella sino que los razonamientos anteriores se refieren, conjuntamente, a extremos como vacaciones, licencias y permisos, prestaciones sanitarias, supuestos de incapacidad, ayudas para sepelio o incineración, discapacidades, becas de orfandad, seguros, ayudas para guardia y custodia de mayores y matrículas. Es decir, esa sentencia alude a una variada gama de supuestos y razona en términos generales sobre todos ellos sin detenerse en la consideración individualizada de cada uno.

En cambio, con anterioridad la misma Sección Séptima ha hecho pronunciamientos expresamente dirigidos a los premios de jubilación y ha señalado que no son conformes a Derecho. Así, la de 9 de septiembre de 2010 (casación n.º 3565/2007), con cita de las anteriores de 18 de enero de 2010 (casación n.º 4228/06) y de 12 de febrero de 2008 (casación n.º 4339/2003) ha dicho que esos premios infringen la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 781/86 y la disposición final segunda de la Ley reguladora de las bases de régimen local y no se pueden amparar en el artículo 34 de la Ley 30/1984 porque no atienden a los supuestos previstos en el precepto pues no son retribuciones contempladas en la regulación legal, ni un complemento retributivo de los definidos en el artículo 5 del Real Decreto 861/1984 y tampoco se ajustan a las determinaciones del artículo 93 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local.

Desde luego, como dice la sentencia de 20 de diciembre de 2013 (casación n.º 7680), no están excluidas de la negociación que contempla el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público las cuestiones relacionadas con las clases pasivas ni con los funcionarios jubilados. Es igualmente verdad que toda medida asistencial puede comportar costes económicos y que eso no significa que deban ser consideradas todas retribuciones. No obstante, entiende la Sala que los premios de jubilación previstos en los artículos 21 y 22 del Acuerdo de 26 de abril de 2011 del pleno del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos no son medidas asistenciales.

Se trata de remuneraciones distintas de las previstas para los funcionarios de las corporaciones locales por la legislación básica del Estado. Se debe reparar en que estos premios no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcional cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada. No se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales --esto es, determinantes de una situación de desigualdad-- sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos sino común a toda la función pública, una gratificación.

Suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación y vulnera los preceptos invocados por el Gobierno de Canarias: los artículos 93 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986 y 1.2 del Real Decreto 861/1986. Así, pues, el motivo debe ser estimado y la sentencia recurrida anulada.





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

Y todas las sentencias que han seguido a la citada han mantenido esta línea argumental.

Así, la Sentencia 347/2019, de 14 de marzo - Recurso de Casación núm. 2717/2016- en sus Fundamentos Jurídicos:

QUINTO: Se estima este motivo de casación al haber incurrido la sentencia de instancia en una errónea lectura e interpretación de la sentencia de esta Sala que cita a la vista de lo resuelto por esta Sala y Sección en sentencia de 20 de marzo de 2018 (recurso de casación 2747/2015). Así en esta última sentencia hemos declarado lo siguiente:

1º La sentencia de 20 de diciembre de 2013 (recurso de casación 7064/2010) debe entenderse en la lógica del recurso en que se dictó. Esa sentencia - referida a un acuerdo del Ayuntamiento de Valencia-parte de la premisa de que pueden negociarse cuestiones referidas a los funcionarios jubilados [cf. Artículo 37.1 g) del EBEP], y que aunque una medida de acción social tenga un coste económico, no por ello es de naturaleza retributiva pues su justificación y devengo son diferentes. En ese caso la Sala no apreció esa naturaleza retributiva porque se "se trata de medidas asistenciales que "no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad".

2º A esa conclusión llegó la sentencia de 20 de diciembre de (recurso de casación 7064/2010) a propósito de diversas medidas de muy diferente naturaleza y una era la ayuda a la jubilación anticipada, y en esa sentencia no se hacía una consideración separada para ella sino junto con " extremos como vacaciones, licencias y permisos, prestaciones sanitarias, supuestos de incapacidad, ayudas para sepelio o incineración, discapacidades, becas de orfandad, seguros, ayudas para guardia y custodia de mayores y matrículas.

Es decir, esa sentencia alude a una variada gama de supuestos y razona en términos generales sobre todos ellos sin detenerse en la consideración individualizada de cada uno".

3º En cambio -sigue diciendo la sentencia que ahora se invoca de 20 de marzo de 2018 (recurso de casación 2747/2015)- esta Sala "ha hecho pronunciamientos expresamente dirigidos a los premios de jubilación y ha señalado que no son conformes a Derecho" porque infringen la disposición adicional cuarta del TRRL y la disposición final segunda de la LRBRL ; además no se pueden amparar en el artículo 34 de la Ley 30/1984 porque no atienden a los supuestos allí previstos porque no son retribuciones contempladas en la regulación legal, ni un complemento retributivo de los definidos en el artículo 5 del Real Decreto 861/1984 y tampoco se ajustan a las determinaciones del artículo 93 de la LRBRL (cf. sentencia de 9 de septiembre de 2010, recurso de casación 3565/2007, con remisión a las sentencias que cita).

4º Pues bien en el caso que enjuició la sentencia 20 de marzo de 2018 (recurso de casación 2747/2015) - referido al Ayuntamiento de Icod de los Vinos- esta Sala ha advertido la naturaleza retributiva del premio allí cuestionado pues no respondía " a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcional cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada. No se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales -esto es, determinantes de una situación de desigualdad- sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico del Ayuntamiento sino común a toda la función pública, una gratificación.

SEXTO. Lo expuesto es aplicable al caso de autos pues el artículo 12.B se limita a reconocer "el derecho a percibir una recompensa de jubilación de 5 mensualidades integras, siempre que cuenten con más de diez años de servicios prestados a este Ayuntamiento o Administración Pública". En efecto, aunque dicho precepto se





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

ubica en el Capítulo IV cuya rúbrica es "acción social", lo cierto es que de lo convenido se deduce, conforme a lo dicho por esta Sala en la sentencia antes glosada, que no compensa una circunstancia sobrevenida propia de las que se atienden acudiendo a medidas asistenciales en el sentido antes expuesto, sino que se vincula el premio o recompensa a un "hecho natural, conocido e inevitable de la relación funcionarial, por lo demás no específico del Ayuntamiento sino común a toda la función pública, una gratificación".

La sentencia 1183/2021, de 29 de septiembre -Recurso de Casación núm. 698/2020 en su FJ CUARTO: Lo que se discute en este recurso de casación es efectivamente lo mismo que se examinó y resolvió en las ya citadas sentencias de esta Sala de 20 de marzo de 2018 y 14 de marzo de 2019, por lo que la solución debe ahora ser idéntica. De ahí que proceda casar la sentencia impugnada y, en su lugar, desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de doña Macarena contra la resolución del Ayuntamiento de Alcantarilla de 19 de febrero de 2019.

La sentencia 344/2022, de 16 de marzo -Recurso de Casación núm. 4444/2020- en su FJ CUARTO: El problema de fondo que late en este recurso de casación ha sido ya resuelto por esta Sala en una pluralidad de sentencias, incluida la citada en la sentencia de primera instancia. Es criterio jurisprudencial claramente establecido que las gratificaciones -cualquiera que sea su denominación en cada caso- por jubilación anticipada previstas en acuerdos de entidades locales tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo pueden considerarse ajustadas a Derecho en la medida en que tengan fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local. Dado que en los casos resueltos hasta la fecha no se había identificado ninguna norma de cobertura, la conclusión fue que dichos acuerdos de las entidades locales eran inválidos. Véanse a este respecto, entre otras, nuestras sentencias nº 2747/2015, nº 2717/2016, nº 459/2018 y nº 1183/2021.

A este mismo criterio debe ahora estarse, pues en este caso no se aprecia ninguna diferencia relevante. En este orden de consideraciones, debe señalarse que la arriba mencionada disposición adicional 21ª de la Ley 30/1984, aun previendo medidas de incentivación de la jubilación anticipada, no hizo una regulación precisa para el supuesto de que dichas medidas tuvieran carácter retributivo y, por ello, no satisface la exigencia de que las gratificaciones por jubilación anticipada tengan cobertura en una norma legal de alcance general.

Por todo lo expuesto, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo, procede reiterar el criterio jurisprudencial establecido por esta Sala en los términos que se han descrito. Ello conduce a desestimar el recurso de casación, confirmando la sentencia impugnada.

La sentencia 421/2022, de 5 de abril -Recurso de Casación núm. 850/2021- en su FJ QUINTO: La conclusión que hemos expuesto es la que resulta compatible con los precedentes de esta Sala Tercera sobre asuntos similares al examinado, respecto de análoga cuestión de interés casacional. Nos referimos a la reciente sentencia de 16 de marzo de 2022 (recurso de casación n.º 4444/2020), relativo a las gratificaciones por jubilación anticipada de agentes de policía local, para el rejuvenecimiento de la plantilla. Pues bien, en dicha sentencia declaramos que:... (reproduce el FJ Cuarto de esa sentencia).

Y finalmente, la más reciente sentencia 682/2022, de 7 de junio -Recurso de Casación núm. 2258/2021- en su FJ CUARTO:

El problema de fondo que late en este recurso de casación ha sido ya resuelto, en tiempos recientes, por esta Sala en una pluralidad de sentencias. Es criterio jurisprudencial claramente establecido que las gratificaciones - cualquiera que sea su denominación en cada caso- por jubilación anticipada previstas en acuerdos de entidades locales tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo pueden considerarse ajustadas a Derecho en la medida en que tengan fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local. Dado que en los casos resueltos hasta la fecha no se había identificado ninguna norma de cobertura, la conclusión fue que dichos acuerdos de las entidades





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

locales eran inválidos. Véanse a este respecto, entre otras, nuestras sentencias nº 2747/2015, nº 2717/2016, nº 459/2018 (RJ 2018, 1555) y nº 1183/2021.

A este mismo criterio debe ahora estarse, pues en este caso no se aprecia ninguna diferencia relevante.

Por todo lo expuesto, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo, procede reiterar el criterio jurisprudencial establecido por esta Sala en los términos que se han descrito. Ello conduce a estimar el recurso de casación, anular las sentencias de apelación y de instancia, y desestimar el recurso contencioso-administrativo.

Consecuentemente, de la jurisprudencia expuesta se deduce que los incentivos, premios o gratificaciones a la jubilación anticipada tienen naturaleza de retribución y no de medida de acción social.

Y siendo una retribución que no tiene fundamento en ninguna norma legal de alcance general relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local, tales incentivos, premios o gratificaciones no pueden considerarse ajustadas a Derecho.

Tal circunstancia nos ha de llevar a considerar inválidos e inaplicables los Acuerdos que, en el seno de las Mesas de Negociación correspondientes, los representantes de las Administraciones Públicas pueden concertar con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones.

III.- CONCLUSIONES

IV.1. Conforme a lo establecido en los artículos 93 de la LBRL, 153 del TRRL y 1 del Real Decreto 861/1986, los funcionarios al servicio de las Administraciones Locales no pueden percibir otras retribuciones que las establecidas en el Capítulo II del Título I del TREBEP y sin que pueda acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

IV.2. El contenido del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos viene limitado a las materias establecidas en el artículo 37 del TREBEP y en ningún caso alcanza a materias sometidas a reserva de Ley, deviniendo ineficaces los acuerdos que puedan alcanzarse sobre estas de materias.

Por lo que se refiere a las retribuciones de los funcionarios públicos, tanto su incremento anual como su estructura son materias sujetar a reserva de Ley (arts. 21 ss. del TREBEP). En relación con ellas, la negociación colectiva solo puede versar sobre la aplicación del incremento establecido en la Ley correspondiente y sobre la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias, sin que, por lo que a estas últimas se refiere, se pueda alterar los conceptos retributivos fijados por la Ley.

IV.3. Es criterio jurisprudencial claramente establecido que las gratificaciones (cualquiera que sea su denominación) por jubilación anticipada previstas en los Acuerdos de determinación de sus condiciones de trabajo de los funcionarios locales tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo pueden considerarse ajustadas a Derecho en la medida en que tengan fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local., circunstancia ésta que no se da con la legislación vigente.

IV.4. A la luz de la normativa vigente y de la jurisprudencia, la falta de naturaleza asistencial de los incentivos, premio o gratificaciones por jubilación anticipada hace que su establecimiento sobrepase los límites del derecho de los funcionarios a la negociación colectiva, en tanto que no encuentra acomodo en ninguna de las materias enumeradas en el artículo 37.1 del TREBEP. Por consiguiente, su establecimiento supone una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales carente de la





Ayuntamiento de Granada

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

necesaria cobertura legal, lo que hace que los Acuerdos que los establezcan sean inválidos e ineficaces, tal como establece el artículo 38.3 del TREBEP.”

5º. De lo que se ha dado cuenta a la Mesa General de Negociación celebrada el día 20 de los corrientes.”

Considerando el informe que antecede y la conformidad dada al mismo por la Intervención General municipal, se estima procedente y así, a propuesta del Concejal Delegado de Participación Ciudadana, Turismo, Comercio y Recursos Humanos, la Junta de Gobierno Local, por unanimidad de los presentes, acuerda: Derogar el *Programa de ayuda social e incentiación a la jubilación – racionalización de la plantilla municipal como consecuencia de esta*, aprobado por acuerdo de 10 de mayo de 2019, como anexo III del Plan de Ordenación de Recursos Humanos, pues las *gratificación (cualquiera que sea su denominación) por jubilación anticipada prevista en dicho Plan tiene naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo puede considerarse ajustada a Derecho en la medida en que tenga fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local, circunstancia ésta que no se da con la legislación vigente; ello al carecer de naturaleza asistencial tal ayuda social; conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia citada en el informe que antecede.*

Lo que se hace público para general conocimiento, informando que contra el citado acuerdo que es definitivo en vía administrativa podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Granada en plazo de dos meses a partir del día siguiente al de su publicación. No obstante, con carácter previo se podrá interponer recurso potestativo de reposición, en plazo de un mes, así mismo a partir del día siguiente al de la publicación. Todo ello sin perjuicio de poder ejercitar cualquier otro recurso que se estime procedente a derecho.

Granada, *firmado digitalmente*

El Delegado de Participación Ciudadana, Turismo, Comercio y Recursos Humanos

Eduardo José Castillo Jiménez

